

Nemzetközi környezetvédelmi együttműködések

Faragó Tibor

BEVEZETŐ

A természeti környezetben végbemenő, országhatárokon áttérjedő vagy bizonyos esetekben hasonló jellegű folyamatok hatékony megfigyelése, ok-okozati elemzése, „kezelése” érdekében az elmúlt mintegy két évszázad során sokrétű nemzetközi együttműködés alakult ki. Ennek hátterében nem pusztán a tudósok érdeklődése, környezetvédő csoportok „határokon átívelő” figyelemfelkeltése állt, hanem egyfelől a növekvő társadalmi aggodalom a környezetet érő hatások és azok következményei miatt, másfelől különböző nemzetközi gazdasági-politikai érdekek. E folyamatban komoly jelentősége volt egy-egy súlyosabb kárral járó ipari-környezeti szennyezésnek, katasztrófának, a szakemberek által közhírré tett szenzációs felismerésnek is. Egészében véve azonban a bennünket körülvevő természeti környezet összetettségének, viselkedésének – a szisztematikus megfigyelésekre és elemzésekre épülő – mind alaposabb felfogása, megértése vezetett el az együttműködés szükségességének elfogadásához és gyors fejlődéséhez.

A hatások terjedése – legyen szó akár természeti eredetű, akár emberi tevékenységekre visszavezethető hatásokról – előbb a megfigyelési adatokhoz való hozzáférésre, a megfigyelési rendszerek összehangolására, később az előrejelzési, illetve a gyors lefolyású folyamatok esetében a korai figyelmeztető, veszélyjelző rendszerek terén való együttműködésre sarkallta az érintett országokat.

Az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások felismerése nyomán óhatatlanul felmerült az egymásra utaltság és az állami szuverenitás kérdése. A tudományos kutatásoknak köszönhetően a mind kiterjedtebbé, globálisabbá váló hatások kapcsán vagy azok káros következményei váltak ismertté vagy legalábbis az azokkal járó – a földi környezet állapotának megváltozásának, visszafordíthatatlan folyamatok kialakulásának növekvő kockázatát mutatták ki a tudósok. A globális léptékű hatások és változások esetében pedig óhatatlanul felmerült az a kényes politikai kérdés, hogy a társadalmak közös felelősségéről van-e szó és korlátlan-e az egyes nemzetek szabadsága az országhatáraikon belül végzett, de határokon áttérjedő környezeti hatásokkal járó tevékenységeket illetően.

A határon áttérjedő káros hatásokkal járó tevékenységek esetében ki kellett mondani, hogy az egyes országoknak ebben a tekintetben korlátozott a szuverenitásuk: bár a fennhatóságuk alá tartozó területen elvben teljes szabadságot élveznek az erőforrások hasznosítását, a különféle tevékenységek folytatását, szabályozását illetően, de e tevékenységek következtében nem veszélyeztethetik más országok területeit vagy akár azokat a területeket, amelyek felett egyetlen államnak sincs fennhatósága. Az 1972-ben megtartott stockholmi környezetvédelmi ENSZ-konferencián ez volt az egyik – ha nem a legfontosabb – elfogadott alapelv, amelyik iránymutatásul szolgált a további együttműködéshez.

A káros hatások megelőzéséhez, mérsékléséhez, valamint a különböző természeti erőforrások megőrzésére, az azokhoz való hozzájárásra vonatkozó érdekellentétek feloldásához azonban még ennél is többre volt szükség: nemzetközi jogi értelemben vett kötelezettségvállalásokra.

Az együttműködés egyre terebélyesebb intézményes formát öltött, s napjainkra nemzetközi szervezetek és programok teljességében alig átlátható hálózata alakult ki. Ezúttal elsősorban a legsajátosabb eszközrendszerrel, a sokoldalú nemzetközi egyezményekkel foglalkozunk, s kiváltképpen azok társadalmi és tudományos, illetve egyes érdekképviselői csoportokhoz kötődő vetületeivel.

KÖRNYEZETÜNK ÉS A KÖRNYEZETI HATÁSOK SOKSZÍNŰSÉGÉNEK MEGISMERÉSE

Az ipari forradalom korszakával nem csak gyors műszaki fejlődés és a természeti erőforrások mind nagyobb mérvű hasznosítása vette kezdetét az átfogó társadalmi és gazdasági változások keretében, hanem egyúttal – s éppen az előbbieket érdekében is – rendkívüli mértékben nőtt az igény a természeti környezet jobb megismerésére.

Kutató expedíciók jutottak el a legtávolabbi tájakra, megkezdték a „klasszikus” erőforrások (ásványi anyagok, fosszilis energiahordozók, édesvíz, termőtalaj, biológiai erőforrások stb.) szinte teljes készletének felmérését. Egyre tökéletesebb mérő-, megfigyelő eszközöket fejlesztettek ki; a műholdas megfigyelő rendszerek segítségével „láthatóvá” és változásaiban követhetővé vált a Föld minden pontja, mélytengeri kutatások kezdődtek, mintákat vettek a sarki jégtakaróból.

A rendszer összefüggéseinek, változásainak megismeréséhez azonban fizikai, kémiai, biológiai, illetve előbb-utóbb minden természeti tudományág ismereteire támaszkodó matematikai modellekre, a modellek működtetéséhez pedig bonyolult numerikus eljárásokra, programokra és egyre okosabb, nagyobb és gyorsabb számítógépekre volt szükség.

Végül a mozaikokból már összerakható volt egy-egy környezeti probléma ok-okozati láncolata, a visszacsatolások bonyolult rendszere, illetve a teljes földi rendszer „tükörképe” is. Ez utóbbi is elengedhetetlenül fontos lett – legalábbis akkor, amikor

kiderült, hogy egyes tevékenységeink már földi méretekben befolyásolják a környezet állapotát. A társadalmi-gazdasági megismerési folyamat sem maradhatott le, hiszen az ilyen tárgyú kutatások keretében mindenekelőtt fel kell tárni a különféle társadalmi folyamatok, gazdasági tevékenységek összefüggéseit, tendenciáit, erőforrás igényeit és különböző távlatú környezeti hatásait.

A tudományos megismerésnek azonban fokai vannak. A megfigyelési eljárások, az információ feldolgozás eszközeinek tökéletesedésével az ismeretek bővíthetnek, az interdiszciplináris és a nemzetközi együttműködés fejlődésével is gyorsulhat az összefüggések megértése, leírása, előrevetítése. Ezzel pedig a tudomány egyrészt hozzájárul a társadalom környezet-tudatosságához, másrészt mind határozottabban felhívja a döntéshozók figyelmét a megfelelő – megelőző és elővigyázatos, vagy utólagos, például a megváltozó környezeti körülményekhez való alkalmazkodást elősegítő – beavatkozások szükségességére. Bonyolult rendszerekről, rendkívül összetett folyamatokról lévén szó, a helyi, nemzeti szintű vagy éppen a nemzetközi együttműködés keretében szükséges intézkedések, döntések mindig „csak” a tudományos bizonytalanság meghatározott szintjén hozhatók meg.

A globális környezeti problémák kapcsán e szempontoknak, valamint azokra vonatkozóan a tudományos közösség eredményei, a társadalmi felismerés és érdekképviselés, illetve a politika képviselői részéről a folyamatok felfogása, a válaszlépésekre irányuló lépésekre való szándék közötti kapcsolatoknak különös jelentősége van. A mind nagyobb léptékű, illetve globálissá vált környezeti problémák esetében elkerülhetetlenné vált a megoldások nemzetközi egyeztetése, elfogadása és az említett kapcsolatok bonyolultsága e téren még sajátosabb módon jelenik meg.

A NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK SZEMPONTJAI, FOLYAMATA

Eddig elsősorban a megfigyelések, az elemzések, a tudományos kutatások, a környezeti probléma felismerésének, megértésének a jelentőségét hangsúlyoztuk. A továbbiakban viszont azt emeljük ki, hogy a beavatkozási lehetőségek felmérése, a felelősség, az érdekviszonyok kérdésének tisztázása, a kötelezettség-vállalási készség és érdekeltség feltárása alapozhatja meg egy-egy nemzetközi megállapodás kidolgozását, elfogadását és végrehajtását.

A nemzetközi jelentőségű környezeti problémák kialakulásával és megoldásával összefüggő felelősség elismerése, a kötelezettségek vállalása és betartása egy-egy ország részéről természetesen feltételezi az ehhez szükséges hazai intézmények, szabályok kialakítását, s végső soron azok társadalmi elfogadását. Ez különösen igaz a korlátozásokkal, komolyabb költségekkel, technológiaváltással, fogyasztási szokások megváltozásával járó nemzetközi kötelezettségekre.

A nagyobb léptékű, vagy akár globális problémák esetében az érdekegyeztetés, a kompromisszumok keresése sok, esetenként nagyon sok szereplő között folyik. A világegyezmények kialakításánál – mint például az ózonréteg védelmével, a biológiai

sokféleség megőrzésével, a veszélyes hulladékok nemzetközi szállításával vagy az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozásával foglalkozó egyezmények esetében – közvetlenül vagy közvetve a világ minden állama érintett, tehát a tárgyalások végsősoron minden országnak, azok delegációinak kell megállapodásra jutnia. De még a kontinentális léptékű, regionális környezeti ügyekben is, mint például Európa esetében a környezeti savasodást okozó szennyező anyagok légköri kibocsátásának szabályozása érdekében, mintegy ötven állam képviselőinek megegyezésére van szükség. De hogy ne kelljen ilyen messzire menni, sokszor akár egy folyó – például a Duna vagy a Tisza – vízgyűjtő területén érintett államok között is felettébb kényes kérdés lehet a minden félnek elfogadható kompromisszumok megtalálása, legyen szó az árvizek elleni védekezésről vagy a folyóba kerülő szennyező anyagok korlátozásáról, esetleg egy-egy súlyos szennyezés miatti károkozásért a felelősségvállalásról.

Egy nemzetközi megállapodás kidolgozása, a kötelezettségek kialakítása és előírása szempontjából kiinduló pontnak kell tekinteni a kérdéses környezeti problémából adódó kockázatokat, a valós vagy feltételezhető jövőbeli károkat. Az erre vonatkozó ismereteket, információkat a tudományos közösség biztosítja – szinte említeni sem kellene a tudomány függetlenségének, a tudósok felelősségének fontosságát különös tekintettel a nemzetközi érdekviszonyokra, legyen szó akár a „közös” természeti erőforrásokról, akár a globális környezeti hatásokról és a káros környezeti hatásokkal kapcsolatos felelősségről.

A társadalmi és a politikai igény általában ott és akkor a legnagyobb, ahol és amikor a legsúlyosabb károk következtek be vagy következhetnek be. Eddig ugyan az egymásra utaltságot említettük, de valójában az egyes országok, országcsoportok vagy régiók érintettsége, kiszolgáltatottsága, érdekeltisége óriási mértékben eltérő lehet valamely környezeti hatás, változás vonatkozásában. Olyan példákat lehet sorolni, mint a ritka fémek lelőhelyei, bányászata és nemzetközi kereskedelme, a trópusi fakereskedelem és az érintett területeken az „erdőgazdálkodás”, az üvegházhatású gázok légköri mennyiségének gyors növekedése miatt az éghajlatváltozás és ezzel – az alacsonyan fekvő területek „eltűnését” eredményező – tengerszint emelkedés kockázatának erősödése. Sajnos számos hasonló példa hozható fel, amikor rövidebb távon meglehetősen elkülönülnek egymástól az adott tevékenységben, annak hasznában közvetlenül érdekeltek és azok (országok, térségek, társadalmi csoportok), akik elszenvedik a káros hatásokat, vagy egyszerűen képtelenek lesznek a környezeti változásokhoz való alkalmazkodásra. Ilyenkor a nemzetközi szintén éppen ezek az ország- vagy érdekcsoportok képviselik a legharcosabban a hatékony megállapodás igényét az adott káros vagy veszélyes környezeti hatás megelőzésére, de legalábbis mérséklésére. Jól ismert példa erre a biológiai és genetikai források megőrzésének és hasznosításának kérdése és az ilyen forrásokban gazdag fejlődő országok álláspontja, az „ózonbarát” vegyületek kikísérletezésében és gyártásában érdekelt iparág pozíciója, vagy a globális éghajlatváltozás következtében várható tengerszint-emelkedés miatt feltehetően eltűnő kis szigetországok magatartása.

Nemcsak nemzetközi jogi értelemben, de a vállalható és vállalt nemzeti kötelezettségek súlya, teljesíthetősége szempontjából is beszélhetünk „puha” és „kemény” kötelezettségekről. Ezek egyúttal az adott országban a társadalmi, intézményi terheket és feltételeket, illetve ezen feltételek biztosításának nehézségét jelzik. Ezeket ugyan a tárgyalások során a mindenkori kormányok vállalják fel, de egyrészt fontos a súlyosabb társadalmi terhet jelentő kötelezettségek esetén a leginkább érintett ágazati, társadalmi csoportokkal való egyeztetés, másrészt a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásról általában a nemzeti parlamentek döntenek.

A kötelezettségek sorában nyilván azok az egyszerűbbek és viszonylag könnyebben teljesíthetőek, amelyek például az adott környezeti folyamattal vagy hatással kapcsolatos információk nemzetközi közzétételére vonatkoznak. De bizonyos tevékenységek korlátozása, így például egyes fajok vadászatának és nemzetközi kereskedelmének tiltása, szankcionálása, káros anyagok kibocsátásának csökkentése érdekében akár jelentősebb költségekkel és az érintett termékek körében komoly költségekkel járó technológiák bevezetésének előírása már jóval „keményebb” feladatok. Ezek esetében a változások vagy terhek vállalásához társadalmi elfogadásra van szükség – beleértve a környezeti probléma és következményeinek megismerését, a beavatkozás szükségességének indoklását is. A nemzetközi egyezményeket államok nevében „hozzák tető alá”, azoknak az államok a részesei, következésképpen alapvetően állami feladat egy-egy ország szintjén a belső tájékoztatás, érdekegyeztetés, s a végrehajtást szolgáló szabályozás, illetve annak társadalmi elfogadtatása.

A SZEREPLŐK ÉS A NYILVÁNOSSÁG

Már említettük, hogy a jelentősebb sokoldalú nemzetközi tárgyalásokon, s így a környezetvédelmi egyezmények tárgyalásain is az országok általában lazább vagy hivatalosabb csoportokba tömörülve képviselik érdekeiket. Sok esetben a háttérben meghúzódó gazdasági vagy akár történelmi eredetű és óriási tehetetlenséggel bíró viszonyok sokkal nagyobb hatással jelennek meg a nemzetközi érdekegyeztetési folyamatban, mint annak a konkrét környezeti problémának a sajátosságai és a kezeléséhez közvetlenül kötődő szempontok, amelyről voltaképpen szólna a készülő megállapodás. A gazdasági tényezők szerepét felesleges külön indokolni: ebbe beletartoznak az adott környezeti probléma kialakulásáért leginkább felelős ágazati-termelési érdekek, az érintett közgazdasági eszközök (árképzés, adórendszer, kedvezmények), a kevésbé környezetterhelő technológiák fejlesztéséhez, bevezetéséhez és „átadáshoz” kapcsolódó finanszírozási, támogatási eljárások. A hosszabb távon ható tényezők között a legismertebb a gazdaságilag szegényebb és gazdagabb országok csoportja közötti „történelmi választóvonal”, amely szinte minden környezetvédelmi tárgyú egyezményt is áthat. A pán-európai térség egyezményei esetében ez a Nyugat-Kelet „pár”, a globális egyezmények kapcsán ez az Észak-Dél „szakadék”, azaz a fejlettebb, iparosodott (többségében) északi féltekén élő társadalmak és a fejlődő világhoz tartozó (általában) szegényebb társadalmak közötti különbségeket, érdekellentéteket takarja.

Itt csak a környezeti szempontokra korlátozva figyelmünket: számos nagytérségű környezeti probléma kialakulásáért a legnagyobb részben a fejlettek tehetők felelőssé, azok hatásait viszont általában a fejlődők tudják kevésbé kivédeni, ugyanakkor a problémák megoldásához szükséges legtöbb anyagi-technológiai-kutatási eszköz is a fejlettebbek kezében van. Ezzel a valós alapokon nyugvó megközelítéssel nagyon komolyan azonosulnak a fejlődő világban, s a környezeti problémák kapcsán is ezzel indokolják a fejlett országoktól elvárt gazdasági és technológiai segítséget. Természetesen ez a helyzet is változik, s az elmúlt évtizedekben gyors gazdasági növekedésnek indult – és egyúttal a nyugati világhoz hasonlóan egyre nagyobb környezet terhelést okoz – több fejlődő ország. A kép ennél persze sokkal árnyaltabb, de azt világosan kell látni, hogy a nagytérségű/globális környezeti problémákkal kapcsolatban az egyes országokban kialakuló társadalmi nézet és az azokért érzett felelősség szempontjából nagy jelentősége van egy-egy tágabb közösséghez (országcsoporthoz) való tartozásnak. Ez pedig rendkívül egyértelműen jelentkezik a tárgyalások során és a nemzetközi egyezmények rendelkezéseiben, előírásaiban is.

Miközben a környezeti problémák és az azok megoldásával foglalkozó „hivatalos” (tehát kormányközi vagy a kormányok jóváhagyásával, támogatásával működő nemzetközi) intézményrendszer „globalizálódott”, a korábban csak helyi vagy egy-egy országon belül tevékenykedő érdekképviselői, nem-kormányzati szervezetek között is nemzetközi hálózatok jöttek létre. E folyamat különösen ismert a „zöld mozgalom” vonatkozásában, de a környezeti ügyekben ugyanígy meghatározó jelentősége van számos más együttműködési hálózatnak: a tudósokénak, az üzleti élet képviselőinek, az önkormányzatokénak vagy például a környezetvédelemben érdekelt parlamenti képviselők nemzetközi együttműködési hálózatának. Különösen az utóbbi évtizedben a nemzetközi megállapodások tárgyalása, megkötése, betartásának „ellenőrzése” meglehetősen nyílt folyamattá vált, amelyet közvetlenül segítenek és nyomon követnek az említett csoportok (vagy egyes esetekben éppen hátráltatnak – sajátos érdekeik miatt – bizonyos ellenérdekelt csoportok).

Az információ e tekintetben is a „hatalmat” jelenti, hiszen reális álláspontot, megfelelő érveket úgy lehet kialakítani, ha hozzáférhetők a környezeti megfigyelési, elemzési, modellezési adatok. Az is egyértelmű, hogy a társadalmi nyilvánosság szempontjából kiemelkedő jelentősége van a sajtónak. A legkézenfekvőbb lett a nyilvánosság jogainak elismerése a súlyos kárral vagy annak közvetlen veszélyével járó környezeti katasztrófák kapcsán; például az 1992-es párisi európai ipari baleseti egyezmény előírta azt a kötelezettséget, hogy a nyilvánosság megfelelő tájékoztatást kapjon azokon a területeken, amelyeket valamilyen veszélyes tevékenységből kifolyólag keletkező ipari baleset érinthet. Figyelemreméltó, hogy a nyilvánosság társadalmi értelméért jogairól egy külön egyezmény is született (az 1998-as Aarhusi Egyezmény, amely éppen a közelmúltban lépett hatályba).

A NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK

Napjainkra a teljes földi rendszer szinte minden összetevőjére, s szinte minden olyan emberi tevékenységi típusra létezik már valamilyen nemzetközi megállapodás, amelyik jelentősebb környezeti hatással jár. A nemzetközi környezeti jog tartalmában is nagyon sokat fejlődött az elmúlt évtizedekben. S bár vannak olyan sokoldalú megállapodások is, amelyek végrehajtása érdekében utóbb gyakorlatilag semmi sem történt, de a legtöbb esetben – ha korlátozott módon is – a megállapodások hozzájárultak az érintett környezeti probléma jobb megismeréséhez, a hatások felméréséhez és közzétételéhez, a megfigyelést és ellenőrzést elősegítő intézményrendszer fejlesztéséhez, s végsősoron a kérdéses környezeti probléma valamilyen mértékű kezeléséhez.

Külön említendő azon környezeti folyamatok, természeti erőforrások megőrzésének ügye, amelyek esetében a tényleges beavatkozások jelentős költséggel vagy társadalmi „érzékenységgel” járnak, illetve amelyeket számottevő mértékű tudományos bizonytalanság övez. Ezekre a fenti sorrendben egy-egy ismertebb példa: a magas kén tartalmú tüzelőanyaggal működő erőműveknél a kénleválasztás; a bálnahús fogyasztására vonatkozó egyes nemzeti igények és a veszélyeztetett fajok védelme; a légköri üvegházhatás erősödésének lehetséges következményei. Mindezek esetében az elővigyázatosság elvének társadalmi elfogadása és ennek szellemében az ésszerű lépéseket előíró nemzetközi rendelkezések elfogadása és betartása – a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények egyik legkényesebb kérdése. Hasonlóképpen akár a földi erőforrások kiaknázásának, akár a lassan felhalmozódó környezetkárosító anyagok nemzetközi szabályozása kapcsán a következő nemzedékek érdekeinek figyelembevétele (tehát a fenntarthatóság elvének elfogadása) mind a mai napig az egyezményekben általában csak „elvi szinten” tükröződik.

KÖVETKEZTETÉSEK

A természeti erőforrások jelentőségének és legtöbbjük korlátosságának, a környezetszennyezésből adódó veszélyeknek a felismerése nyomán számtalan nemzetközi megállapodás született elsősorban az elmúlt évtizedekben. Ezzel párhuzamosan az élet más területein is komoly nemzetközi együttműködés bontakozott, s politikai, általános biztonsági és együttműködési, illetve gazdasági, kereskedelmi egyezmények mellett a környezeti problémákkal foglalkozók általában „harmadlagos” jelentőségűek a társadalmi megítélés alapján – hacsak tartalmuk miatt valójában nem komoly társadalmi-gazdasági érdekeket képviselnek vagy éppenséggel nem ilyeneket kereszteznek.

Az adott problémák bonyolultsága és a kezelésükre irányuló teendők komoly társadalmi-gazdasági vetületei miatt rendkívüli jelentőségű vált a tudomány és a politika (a döntéshozók) közötti kapcsolat. Emellett sajátos tárgyuk miatt is az érintett környezeti problémák, kockázatok megismertetésének, tehát a tág értelemben vett társadalmi nyilvánosságnak itt különös fontossága van. A határokon áttérjedő környezeti hatások vagy a közös természeti értékek megőrzése-hasznosítása miatt ez egyaránt vonatkozik más régiók, ország, társadalmak, valamint a következő generációk érdekeinek felmérésére, figyelembevételére. Nemzetközi szinten még

nehezebben osztható és kérhető számon a felelősség: a közös földi környezet vagy egy nagyobb régió környezetének állapotáért, az ezt érő hatásokért, a közös természeti javakért.

A környezetvédelmi egyezmények a különféle szempontokat, érdekeket tükröző kompromisszumokra épülnek, s mind kimunkálásuk, mind végrehajtásuk során nem léphetők túl az érintett társadalmak által – az adott időszakban – elfogadott, képviselt normák. A tudományos felismerés, azaz a környezeti hatások, az azokat kiváltó okok és a lehetséges „válaszok” jobb megismerése viszont hozzájárul nemzetközi keretekben is a közmegegyezés erősödéséhez, az egymásrautaltság, az arányos felelősség fel- és elismeréséhez, a valóban hatékony megállapodások megkötéséhez és azok tevőleges végrehajtásához.